

Þrástef, þagnir og mótsagnir um lýðræðislegt hlutverk íslenskra háskóla

Valgerður S. Bjarnadóttir, nýdoktor, hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á Akureyri

Anna Ólafsdóttir, dósent, hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á Akureyri

Guðrún Geirsdóttir, dósent, Menntavísindasvið, Háskóli Íslands

Útdráttur

Markmið þessarar greinar er að varpa ljósi á orðræðu um lýðræðislegt hlutverk íslenskra háskóla með greiningu á ráðandi stefnumótunarskjölum um háskóla. Þær spurningar sem leitast verður við að svara eru hvort og hvernig orðræða í opinberum stefnuskjölum um háskóla endurspeglar a) lýðræðislegt hlutverk háskóla og b) hvernig háskólum er ætlað að búa nemendur undir ábyrga þátttöku í lýðræðissamfélagi. Valin voru til greiningar lykilskjöl þar sem lagaumgjörð og stefna íslenskra háskóla birtist. Skipta má úrtakinu í þrennt, þar sem skjölin draga fram stefnu háskóla á þremur ólíkum stigum; frá heildarstefnu hins opinbera, til þeirra hugmynda og áhersluatriða sem háskólarnir velja að draga fram í stefnum sínum, og til ætlaðrar framkvæmdar eins og hún er sett fram í ársskýrslum skólanna. Niðurstöður greiningarinnar benda til þess að hugmyndir um lýðræðislegt hlutverk háskóla í opinberum stefnuskjölum séu óljósar og ómótaðar. Stefnur og ársskýrslur háskólanna endurspeglar þó ákveðna lýðræðisáherslu, en þrástefið um gæði og samkeppnishæfni skyggir á þá áherslu.

Efnisorð: Háskólar; lýðræði; lýðræðislegt hlutverk háskóla; orðræðugreining.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 15, Issue 2 (183-204)

© 2019 Contact: Valgerður S. Bjarnadóttir, valgerdur@unak.is

Article first published online Desember 17th 2019 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 15. árg. 2019 (183-204) Fræðigreinar

© 2019 Tengiliður: Valgerður S. Bjarnadóttir, valgerdur@unak.is

Vefbirting 17. desember 2019 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.2.3>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Discursive themes, silences, and contradictions on the democratic role of universities in Iceland.

Abstract

The aim of this paper is to explore whether and how discourses in Icelandic public policy documents reflect a) the democratic role of universities and b) universities' role in preparing students for responsible participation in a democratic society. Key policy documents related to Icelandic universities were analysed. The documents present university policy on three levels; a) the current official policy presented by the national authorities, b) the current policy of individual universities, and c) the most recent annual reports published by each university. These three levels were selected to explore the topic from the stage of formal policy making, to the purposes each university has defined for itself, and to reported actions in the institutions that adhere to the policy. In sum, the findings indicate a lack of conceptualisation of the democratic role of universities in official policies. While the university institutions report on current themes in the international discourse, vaguely related to the critical public and civic role of universities, quality and competitiveness are central discursive themes, obscuring discourses on the democratic role.

Keywords: Universities; democracy; democratic role of universities; discourse-analysis.

Inngangur

Í gegnum aldirnar hafa háskólar gegnt mikilvægu samfélagslegu hlutverki. Um það virðist almennt ríkja skilningur og sátt, þó að hugmyndafræði og hefðir háskóla séu um margt ólíkar eftir löndum og menningarsvæðum og ekki sé allskostar ljóst hvert hið samfélagslega hlutverk sé, hafi verið eða eigi að vera. Þó má líta á samfélagslegt hlutverk háskóla sem samofið bæði efnahagslegum og lýðræðislegum markmiðum hvers samfélags. Stór hluti vinnuafis í hverju samfélagi sækir menntun sína í háskóla og háskólar stuðla að þróun, þekkingarsköpun og hagvexti (Connell 2019; Jón Torfi Jónasson 2011). Þeim er jafnframt gjarnan ætlað að efla gagnrýna hugsun, standa vörð um akademískt frelsi og óháðar rannsóknir og styðja við lýðræðislega umræðu og þátttöku borgaranna (Brown, Lauder & Ashton 2008; Giroux 2015; Thomas & Hartley 2010).

Niðurstöður íslenskrar rannsóknar á samfélagslegu hlutverki háskóla benda einmitt til þess að íslenskir háskólakennarar telji þetta síðastnefnda hlutverk afar mikilvægt (Trausti Þorsteinsson, Sigurður Kristinsson & Hjördís Sigursteinsdóttir 2012), þó að færð hafi verið rök fyrir því að sterk efnahagsleg öfl hafi mótað starfs- og rekstrarumhverfi háskóla og að þau séu ógn við gagnrýnið lýðræðishlutverk hans (t.d. Ball 2009; Connell 2019; Irma Erlingsdóttir 2011). Aðrir halda því fram að háskólinn hafi í raun aldrei sinnt þessu gagnrýna lýðræðishlutverki. Sverrir Jakobsson (2011, 90) segir til dæmis: „[þ]egar fyrirbærið háskólar er rannsakað í sögulegu ljósi er niðurstaðan sú að hugmyndin um háskóla sem gagnrýnið afl sem getur veitt öðrum samfélagslegum valdakerfum viðnám

er í grundvallaratriðum rómantísk helgimynd sem lýsir ekki háskólum eins og þeir hafa lengst af verið.“ Það er því ljóst að þegar rætt er um hlutverk háskóla byggir umræðan ef til vill frekar á væntingum og viðtekinni sýn en raunveruleika.

Í lögum um háskóla (nr. 63/2006) kemur ekki fram að háskólar hafi lýðræðislegt hlutverk annað en að búa nemendur undir ábyrgja þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi. Ekki er skilgreint nánar í lögnum hvað átt er við með ábyrgri þátttöku. Í því samhengi er markmið þessarar greinar að varpa ljósi á orðræðu um lýðræðislegt hlutverk íslenskra háskóla, með því að beina sjónum að ráðandi stefnumótunarskjölum um háskóla. Þær spurningar sem leitast verður við að svara eru hvort og hvernig orðræða í opinberum stefnuskjölum um háskóla endurspeglar a) lýðræðislegt hlutverk háskóla og b) hvernig háskólum er ætlað að búa nemendur undir ábyrgja þátttöku í lýðræðissamfélagi.

1. Fræðilegt samhengi rannsóknarinnar

Margt hefur verið ritað á fræðilegum vettvangi um áskoranir sem nútíma háskólastofnanir standa frammi fyrir, en sumar þessara áskorana má tengja við lýðræðislegt hlutverk stofnananna. Í því samhengi má nefna ýmsar breytingar á umhverfi háskóla undanfarin ár og áratugi sem hafa haft áhrif á stefnumótun og starfsumhverfi þeirra, bæði hér á Íslandi og erlendis. Má þar nefna að háskólum hefur fjölgað og námsleiðum sömuleiðis, enda er þeim ekki lengur ætlað að mennta lítinn hluta elítunnar (t.d. Jón Ólafsson 2011; Marginson 2016). Fjölgun nemenda (e. massification) og háskólastofnana er talin ein þeirra breytinga sem endurspeglar breytt lýðræðishlutverk háskóla (Englund 2002) og gjarnan er vísað til lýðræðislegra gilda og starfshátta þegar fjallað er um mikilvægi þess að brjóta niður kerfislægar hindranir sem takmarka aðgengi einstakra hópa að háskólum (Isopahkala-Bouret o.fl. 2018; Reay 2016). Það þykir meðal annars mikilvægt til að samfélag háskólanna endurspegli fjölbreytileikann utan hans; þannig megi háskólinn styðja okkur í að lifa saman í samfélaginu (White 2017) og efla borgaralega þátttöku fólks með fjölbreyttan bakgrunn og reynsluheim (Englund 2002).

Umræða um áskoranir tengdar sambandi lýðræðis og háskóla má einnig finna í alþjóðlegri umfjöllun um markaðs- og stofnanavæðingu háskólastofnana (t.d. Giroux 2014; Marginson 2018). Olssen & Peters (2005) hafa fært rök fyrir því að áhersla á akademískt frelsi og gagnrýna þekkingarsköpun hafi fallið í skuggann af áherslu á að háskólar vinni samkvæmt hugmyndafræði nýskipanar í ríkisrekstri (e. New Public Management) þar sem síaukin áhersla er á þætti eins og skilvirkni, árangursmælingar og gæðakerfi. Margir fræðimenn hafa gagnrýnt þessa þróun, til dæmis Ward (2012), sem hefur bent á vandann við að fjármögnun rannsókna sé fyrst og fremst tengd við skilvirkni og árangur. Mælikvarðarnir styðja við þá hugmynd að þekkingarsköpun á sumum sviðum sé verðmætari en önnur og fræðigreinar sem eru gagnrýnar á ríkjandi kerfi, einkum innan hug- og félagsvísinda, eiga undir högg að sækja í slíku samkeppnisumhverfi. Því verður fjárhagslega hagkvæmara fyrir háskóla að leggja áherslu á kennslu og rannsóknir í vinsælum greinum sem hafa sterka tengingu við þekkingarhagkerfið, því á þeim sviðum er betra aðgengi að sjóðsfé (sjá einnig Jón Ólafsson 2011; Nussbaum 2010; Robertson 2006). Gagnrýni á markaðs- og fyrirtækjavæðingu háskólastigins hefur einnig

náð til Íslands (Irma Erlingsdóttir 2011), enda hefur íslenskt menntakerfi, eins og önnur, orðið fyrir þeim áhrifum (Berglind Rós Magnúsdóttir 2013; Páll Skúlason 2008). Því til stuðnings má benda á að í rannsókn Sigurðar Kristinssonar, Hjalta Jóhannessonar og Trausta Þorsteinssonar (2014) kom fram að akademískir starfsmenn og sérfræðingar í íslenskum háskólum, einkum á sviði félags-, mennta-, hugvísinda og lista, höfðu áhyggjur af aukinni kostun einkaaðila á rannsóknum og töldu þá þróun geta ógnað hlutlagni rannsókna. Gallagher (2018) er meðal þeirra sem hafa lagt áherslu á mikilvægi ábyrgðar framsetningar vísinda og hlutverks háskóla við að styðja við lýðræðislega og gagnrýna umræðu, ekki síst þegar rætt er um þær áskoranir sem háskólar standa frammi fyrir í dag þar sem sótt er að trúverðugleika og hlutlagni fræðafólks.

Í tengslum við lýðræðislegt hlutverk háskóla hafa Biesta og félagar (2009) spurt hvað háskólar hafi upp á að bjóða þegar horft sé til borgaralegs hlutverks þeirra. Þau benda á að í ríkjum Evrópu sé í sívaxandi mæli kallað eftir því að háskólar taki upp nútímalega stefnu sem miði að jöfnum tækifærum, þátttöku og aðgengi en gagnrýna að sú stefna sé rekin á forsendum einstaklingshyggju og samkeppnisumhverfis. Samfélagslegar áskoranir, sem snúa meðal annars að borgaravitund, lýðræðislegri þátttöku og samheldni, kalli á starfshætti innan háskóla sem skapi nemendum tækifæri til að þroska borgaralega leikni og þar sem almannahagsmunir eru hafðir að leiðarljósi í rannsóknum.

2. Háskólar á Íslandi og Bolognaferlið

Íslensku háskólarnir sjö eru ólíkir að gerð og uppbyggingu, og með tilliti til nemendafjölda og staðsetningar. Árið 2017 var 121 nemandi skráður í grunn- og framhaldsnám í fámennasta skólanum en um 11.500 í þeim fjölmennasta. Þrír þeirra, Háskólinn í Reykjavík, Listaháskóli Íslands og Háskólinn á Bifröst, eru einkareknir og mega taka skólagjöld af nemendum sínum. Hinir fjórir eru ríkisreknir og að frátöldum skráningargjöldum geta nemendur skráð sig í þá sér að kostnaðarlausu. Allir háskólarnir fá þó framlag frá ríkinu í takti við nemendafjölda og námsframboð (Stjórnarráð Íslands e.d.). Yfirlit yfir skólana má sjá í töflu 1.

Tafla 1. Háskólar á Íslandi

	Stofnár sem háskólastofnun	Nemendafjöldi
Háskóli Íslands	1911	11.556
Háskólinn í Reykjavík	1998	3.008
Háskólinn á Akureyri	1987	2.050
Landbúnaðarháskóli Íslands	1999	155
Listaháskóli Íslands	1999	431
Háskólinn á Hólum	2007 (2003)	121
Háskólinn á Bifröst	1995 (1988)	425
Samtals		17.746

Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan Háskóli Íslands var stofnaður árið 1911 og segja má að á undanförunum áratugum hafi háskólamenntun á Íslandi gjörbreyst. Nemendum hefur fjölgað mikið á undanförunum áratugum og skólum og námsleiðum sömuleiðis, meðal annars vegna þess að sérskólar sem áður voru á framhaldsskólastigi hafa færst á háskólastig og stofnanir verið sameinaðar (Guðmundur Heiðar Frímannsson 2009; Gunnar Karlsson 2011).

Eins og Ball (2012) hefur bent á er takmarkandi að skoða stefnumótun innan þjóðríkja án þess að setja hana í stærra samhengi, enda ferðast hugmyndir í menntamálum gjarnan milli landa. Breytingar á háskólaumhverfinu gerast ekki í tómarúmi og ákvarðanir um þróun og áherslur háskólastigsins eru nátengdar alþjóðlegum stefnustraumum. Fram kemur í máli Páls Skúlasonar (2014) að áhrif Bolognaferlisins vegi þungt þegar horft er á þróun háskóla á Íslandi. Bolognaferlið, sem er hluti af samræmingaraðferð (e. Open Method of Coordination) Evrópusambandsins (Wihlborg 2019), hófst árið 1999 með undirritun yfirlýsingar fulltrúa 29 Evrópulanda um aukið samstarf háskóla í Evrópu. Samstarfsaðilum hefur frá þeim tíma fjölgað í 45 (Marquand 2018). Opinbert markmið Bolognaferlisins var að skapa sameiginlegt, samanburðarhæft evrópskt menntasvæði (e. European Higher Education Area) sem gæti auðveldað flæði nemenda og kennara milli háskóla og milli landa. Jafnframt var markmiðið að efla evrópskt samstarf sem snýr að gæðakerfum háskóla (Marquand & Peter 2018), sennilega ekki síst til að treysta samkeppnishæfni evrópskra háskóla í samanburði við Asíu og Bandaríkin (Robertson 2006). Allir háskólar á Íslandi eru þátttakendur í Bolognaferlinu og greinilegt var í umfjöllun stjórnvalda á innleiðingartímanum að aðlögun að viðmiðum Bolognaferlisins þætti til þess fallin að styrkja stöðu íslenskra háskóla á alþjóðavísu auk þess sem í aðlöguninni fælust tækifæri til að stuðla að auknum gæðum náms (Anna Ólafsdóttir & Jón Torfi Jónasson 2017).

Hugtakið lýðræði má víða finna í stefnuskjölum tengdum Bologna, enda hefur verið bent á að samvinna Evrópuríkja á sviði háskólamenntunar eigi sér rætur í sterki skuldbindingu við lýðræði og mannréttindi og kristallist í áherslu á lýðræði, jafnrétti og borgaravitund (Marquand & Peter 2018). Í Bolognayfirlýsingunni (Bologna Declaration 1999) og einnig í síðari yfirlýsingum (Bologna Process 2012) er ætlað framlag háskóla til lýðræðisþróunar dregið fram. Þó hugmyndafræði Bolognaferlisins sé talin hafa sterka skírskotun til hugmynda um lýðræðislegt hlutverk háskóla hefur hún jafnframt verið gagnrýnd fyrir að vera afkvæmi annarra hugmynda (Beach & Puaca 2014; Wihlborg 2019). Samkvæmt rannsókn Wihlborg (2019) var ferlið byggt á sterki orðræðu markaðshyggju og þekkingarhagkerfis og einkenndist innleiðing þess af ferlum í anda nýfrjáls-
hyggju. Í því samhengi nefnir hún atriði eins og viðskiptavina- og vöruvæðingu menntunar og stýringu og stöðlun í formi gæðakerfa. Niðurstöður greiningar Ingólfs Ásgeirs Jóhannessonar (2013) á tveimur stefnuskjölum um íslenska háskóla benda einmitt til þess að orðræða markaðsvæðingar taki umtalsvert rými í stefnumótun stjórnvalda. Það eru því vísbendingar um að íslensk stefnumótun og umræða, líkt og alþjóðleg, endurspeglí áskoranir þegar kemur að lýðræðislegu hlutverki háskóla í markaðsvæddu umhverfi. Skjölin sem greining okkar byggir á eru mörg og nokkuð umfangsmikil og varpa

ljósi á stefnmótun á mismunandi stigum. Þau ættu því að gefa nokkuð skýra mynd af orðræðu um lýðræðislegt hlutverk háskóla.

3. Aðferð

Orðræðugreining er upprunnin í málvísindum en hefur í auknum mæli verið notuð af fræðafólki af ýmsum sviðum. Margar ólíkar hefðir eru til innan orðræðugreiningar en sú sem fengist er við hér er byggð á hugmyndum innan póst-strúktúralískar hefðar, þar sem áhersla er á að skoða hvernig orðræða birtist og hvernig hún mótar athafnir. Hluti af því er að greina mynstur og skipulag í orðræðunni, sem getur bæði verið skapandi og takmarkandi (Kristín Björnsdóttir 2013). Síundurtekin mynstur eða þræði í orðræðunni má kalla þrástef (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2006) en einnig er mikilvægt að velta fyrir sér hvaða hugtök og hugmyndir eru fjarverandi eða jaðarsett í orðræðunni (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2010; Rapley 2007).

3.1 Skjölin

Til að greina orðræðu um lýðræðislegt hlutverk háskóla voru valin til greiningar lykilskjöl þar sem lagaumgjörð og stefna íslenskra háskóla birtist. Skipta má úrtakinu í þrennt, þar sem skjölin draga fram stefnu háskóla á þremur ólíkum stigum; frá heildarstefnu hins opinbera, til þeirra hugmynda og áhersluatriða sem háskólarnir velja að draga fram í stefnum sínum, og til ætlaðrar framkvæmdar í einstökum háskólum. Í fyrsta lagi voru því valin grundvallarskjöl útgefin af hinu opinbera, í öðru lagi stefnur einstakra háskóla og í þriðja lagi ársskýrslur skólanna. Þessi þrjú stig voru valin til að hægt væri að skoða orðræðuna um lýðræðislegt hlutverk háskóla frá formlegri lagasetningu til stefnumörkunar og (ætlaðrar) framkvæmdar í þeim stofnunum sem lögin ná yfir. Er það í samræmi við hugmyndir Ball (1994), sem telur að rannsóknir á stefnumótun feli í sér skoðun á þremur lykilkáttum stefnumótunar; texta, orðræðu og áhrifum. Tímasetningar á útgáfu skjalanna eru í samræmi við þessi þrjú stig, þar sem skjölin frá hinu opinbera voru í flestum tilfellum eldri en stefnur og ársskýrslur skólanna.

Margir lagatextar og stefnumótandi skjöl eiga einungis við um afmarkaða þætti í starfi og umgjörð háskóla en hér var þess gætt að velja opinber skjöl sem mynda sam-eiginlega umgjörð um alla háskólana. Til að meta hvaða skjöl mætti skilgreina sem lykilskjöl var litið til upplýsinga á heimasíðu Stjórnarráðs Íslands (e.d.), þar sem viðkomandi skjöl voru sérstaklega kynnt sem lykilskjöl um háskóla. Í kjölfarið var stefna háskólanna fundin á vefsíðum þeirra. Áður en greining hófst var haft samband við skólana til að fá staðfestingu á því að unnið væri með nýjustu stefnu þeirra. Til að gæta samræmis var ákveðið að einskorða greininguna við heildarstefnu skólanna. Að auki voru nýjustu tiltæku ársskýrslur háskólanna (frá 2017) sóttar á heimasíður þeirra. Öll skjölin eru aðgengileg á vefnum. Hér fyrir neðan má sjá töflu með yfirliti yfir skjölin sem greind voru.

Tafla 2. Skjöl sem valin voru til greiningar

Skjal	Útgefandi	Ár
<i>Lög, reglur og skýrslur frá hinu opinbera</i>		
Lög um háskóla nr. 63/2007	Alþingi	2006
Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008	Alþingi	2008
Auglýsing um útgáfu viðmiða um æðri menntun og prófgráður	Alþingi	2011
Reglur um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum	Alþingi	2009
Reglur um viðurkenningu háskóla á grundvelli 3. gr. laga nr. 63/2006	Alþingi	2006
Háskólar og vísindi á Íslandi 2015. Þróun og staða	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	2015
Opinber fjármál 2017–2021. Fjármálastefna og fjármálaáætlun	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	2016
Quality enhancement handbook for Icelandic HE (2. útg.)	Gæðaráð (QB)	2017
<i>Stefnur einstakra háskóla</i>		
Stefna Háskóla Íslands 2016–2021	Háskóli Íslands	2016
Stefna Háskólans á Akureyri 2018–2023	Háskólinn á Akureyri	2018
Stefna Háskólans í Reykjavík	Háskólinn í Reykjavík	2011
Stefna og hlutverk Háskólans á Bifröst	Bifröst	e.d.
Stefna Háskólans á Hólum 2016–2020	Háskólinn á Hólum	2016
Stefna Listaháskóla Íslands 2019–2023	Listaháskóli Íslands	2019
<i>Ársskýrslur einstakra háskóla</i>		
Ársskýrsla Háskólans á Akureyri	Háskólinn á Akureyri	2017
Ársskýrsla Háskólans í Reykjavík	Háskólinn í Reykjavík	2017
Ársskýrsla Bifrastar	Bifröst	2017
Ársskýrsla Háskólans á Hólum	Háskólinn á Hólum	2017
Ársskýrsla Landbúnaðarháskóla Íslands	Landbúnaðarháskóli Íslands	2017
Ársskýrsla Listaháskóla Íslands	Listaháskóli Íslands	2017

3.2 Greining

Við greiningu gagnanna var stuðst við lýsingu Ingólfs Ásgeirs Jóhannessonar (2010) á verklagi við sögulega greiningu orðræðu. Ferlinu má lýsa í fimm þrepum, þar sem fyrsta þrepnið er val og afmörkun á viðfangsefni. Næst eru lykilskjöl valin til greiningar. Þriðja þrepnið er svo greiningin sjálf, þar sem skjölin eru lesin nokkrum sinnum í þeim tilgangi að greina ráðandi þemu, gjarnan með stuðningi frá rannsóknarspurningunum og fræðilegum bakgrunni. Fjórdi þrep greiningarinnar snýst um að draga fram átök, þræði, þagnir og ríkjandi stef í orðræðunni. Á fimmta og síðasta þrepinu er orðræðan skoðuð í fræðilegu og sögulegu samhengi, enda er mikilvægt að skoða textana í því samhengi sem þeir urðu til í.

Gögnin voru lesin með það í huga að greina orðræðu sem gæti varpað ljósi á hvað átt væri við með „ábyrgri þátttöku í lýðræðissamfélagi“ (Lög um háskóla nr. 63/2006) og lýðræðishlutverki háskólastofnana. Við fylgdum fordæmi Evans, Marsicano og Lennarz (2019) og vorum meðvitaðar um mismunandi hugtök þegar rætt er um lýðræði og lýðræðislegt hlutverk stofnana. Meðal hugtaka sem við leitum um sérstaklega að í skjölunum voru lýðræði, borgari, borgaravitund, samfélag og þátttaka.

Nokkrar takmarkanir má draga fram varðandi rannsóknina. Mörg mikilvæg skjöl hafa verið gefin út undanfarin ár um háskólastigið og hefði mátt velja fleiri skjöl og jafnframt skjöl sem spanna lengra tímabil. Það er því mikilvægt að taka fram að þessi rannsókn takmarkast við valin lykilskjöl og er ekki ætlað að gefa heildaryfirlit um stefnumörkun á háskólastiginu. Til að stilla umfangi textanna í hóf var ákveðið að sleppa reglugerðum og greinargerðum með lögnum sem voru tekin fyrir. Þegar kemur að stefnum einstakra háskóla má hafa í huga að þeir settu sér ekki allir stefnu á sama tíma og í sama samhengi. Einnig er mismunandi á hvaða formi þeir settu fram stefnu sína. Einn háskólanna hafði verið í stefnumótunarvinnu en ekki náð að gefa stefnuna út þegar greiningin fór fram. Í því tilfalli var notast við skjal sem rennur brátt úr gildi. Einn hafði ekki endurnýjað stefnu sína en fjarlægð eldri stefnu út af heimasíðu sinni og varð því útundan í greiningunni. Hvað varðar ársskýrslur má nefna að Háskóli Íslands, sem er stærsti og flóknasti háskólinn, hefur ekki gefið út ársskýrslu (eða árbók) í nokkur ár. Það vantaði því ársskýrslu frá Háskóla Íslands. Starfsumhverfi skólanna er mismunandi, til dæmis með tilliti til umfangs, fjölbreytileika og fjölda námsleiða, nemendafjölda, yfirbyggingar og fjárhagslegra burða, og hefur það vafalaust áhrif á innihald, umfang og framsetningu skjalanna sem hér liggja til grundvallar. Að lokum má nefna að þessari greiningu er ekki ætlað að vera samanburðarrannsókn á stefnum einstakra háskóla heldur er lögd áhersla á að draga fram þætti í stefnum þeirra sem gefa vísbendingar um leiðandi stef í orðræðunni.

4. Niðurstöður og umræður

Umfjöllun um niðurstöður gagnagreiningarinnar skiptist í þrjá meginhluta, sem ýmist draga fram mótsagnir, þrástef eða þagnir í orðræðunni um lýðræðislegt hlutverk háskóla. Umfjöllunin er jafnframt sett í samhengi við fræðilega umræðu. Fyrsti hlutinn skiptist í fjögur undirþemu þar sem fjallað er um þætti sem varpa ljósi á orðræðu (eða þögn) um

lýðræðislegt hlutverk háskóla; í fyrsta lagi þá þögn sem ríkir í opinberum stefnuskjölum um lýðræðislegt hlutverk, í öðru lagi borgaravitund á tímum flókinna áskorana, í þriðja lagi hlutverk sérfræðinga og samtal við samfélagið, og að lokum aðkomu nemenda að ákvörðunum. Í öðrum hluta er rætt um mótsagnir varðandi aðgengi nemenda að háskólamenntun og í þeim þriðja er fjallað um þrástefin gæði og samkeppnishæfni og hvernig þau eru miðlæg í skjölum hins opinbera.

4.1 Hið lýðræðislega hlutverk háskóla

4.1.1 Þögn opinberra stefnuskjala um lýðræðislegt hlutverk háskóla

Í 2. grein laga um háskóla nr. 63/2006 kemur fram að háskóli undirbúi „nemendur til ábyrgðar þátttöku í lýðræðissamfélagi“. Þessari lagagrein var bætt inn í lögina árið 2012, en í fyrri lögum er slíkt hlutverk ekki sett fram. Þegar önnur opinber stefnumótunarskjöl um háskóla voru skoðuð kom í ljós að hvergi er minnst á ábyrgð þátttöku eða gefið til kynna hvað slík þátttaka felur í sér. Í skýrslunni *Háskólar og vísindi á Íslandi 2015* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015), sem er nokkuð umfangsmikil og kemur inn á mörg svið háskólastarfs, kemur orðið lýðræði hvergi fyrir og ekki er gerð tilraun til að ræða lýðræðislegt hlutverk háskólastofnana. Það sama á við um umræðu um háskóla í skjalinu *Opinber fjármál 2017–2021* (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016). Þar eru hlutverk háskólastofnana tilgreind, meðal annars um ábyrgð þátttöku í lýðræðissamfélagi, og í kjölfarið sett fram markmið til að nálgast betur þau hlutverk. Þar er áberandi þögn um lýðræðishlutverkið og ábyrgð þátttöku, þar sem markmiðin tengjast því hlutverki ekki; aftur á móti er rætt um samkeppnishæfni, bætta námsframvindu og endurnýjun starfsstétta (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016). Í handbók Gæðaráðs (Quality Board for Icelandic Higher Education [hér eftir QB] 2017) er hvorki að finna umræðu um lýðræði né borgaravitund. Aftur á móti kemur orðið gæði (e. quality) fyrir í 381 skipti, annað hvort eitt og sér eða sem forskeyti. Gæðahandbókinni er fyrst og fremst ætlað að skapa umgjörð um gæði náms í íslenskum háskólum og beinist að nemendum, kennslu og rannsóknnum. Það er því athyglisvert að í þessari 56 blaðsíðna handbók skuli vera þögn um eitt af lögbundnum meginmarkmiðum háskólanáms á Íslandi.

Það er ljóst að lykilskjöl hins opinbera um háskóla ræða ekki lýðræði eða ábyrgð þátttöku, þrátt fyrir hlutverk háskólanna í þá veru, eins og kemur fram í lögum um háskóla. Rizvi og Lingard (2010) benda á að pólitískri stefnumótun sé ætlað að vera leiðbeinandi yfirlit sem skilji eftir rými til túlkunar og útfærslu hverju sinni. Þannig á stefnumótun að stýra skilningi þó að útfærslur stefnunnar geti verið ólíkar eftir aðstæðum og samhengi. Í opinberum stefnuskjölum eru þó litlar leiðbeiningar um mögulegan skilning á því hvað ábyrgð þátttaka í lýðræðissamfélagi felur í sér og alls ekkert sem gefur til kynna hvernig starfshættir og skipulag innan háskólanna geti endurspeglað slíkar áherslur eða stutt við ábyrgð samfélagsþátttöku þeirra sem þaðan ljúka námi.

Umræðuna um lýðræðislegt hlutverk íslenskra háskóla má skoða í samhengi við áherslu á lýðræði á öðrum skólastigum. Ólafur Páll Jónsson (2018) hefur bent á að hugmyndir um lýðræði og skóla hafi verið áberandi eftir efnahagshrunið 2008. Til marks um það má benda á áherslur í stefnu stjórnvalda frá 2009, en í stefnunni var lögð áhersla

á að menntun, vísindi og menning séu lykilþættir í endurreisn landsins og að skapandi og gagnrýnin hugsun ásamt áherslu á lýðræði og mannréttindi eigi að vera í öndvegi í menntun þjóðarinnar (Stjórnarráð Íslands 2009). Í kjölfarið varð grunnþátturinn lýðræði og mannréttindi hluti af aðalnámskrám leik-, grunn- og framhaldsskóla og ætla má að viðbótin við lög um háskóla frá 2012, að búa nemendur undir ábyrga þátttöku í lýðræði, sé af sama meiddi spröttin. Ólafur Páll (2018) bendir á að vikið hafi verið frá þessari áherslu í kjölfar stjórnarskipta árið 2013. Áþreifanlegasta vísbendingin um þá þróun er sennilega *Hvítbók um umbætur í menntun*, sem kom út árið 2014, en Ólafur segir að hún sé „nánast þögn um lýðræði og lýðræðisleg gildi, borgaravitund og pólitíska sjálfsmynd“ (Ólafur Páll Jónsson 2018, 214). Þannig var áherslu á lýðræði ýtt til hliðar og sjónum beint í auknum mæli að einstaklings- og markaðshyggjumíðaðri orðræðu, meðal annars um skilvirkni. Þó að Ólafur Páll ræði ekki háskólastigið í þessu samhengi má velta fyrir sér hvort þögnin um lýðræðislegt hlutverk háskóla í stefnumótunarskjölunum endurspeglir svipað mynstur. Það er að segja, að hugmyndum um lýðræðishlutverk háskóla, sem birtust í lögum skömmu eftir hrun, hafi á sama hátt verið ýtt til hliðar, meðal annars í kjölfar síaukinnar áherslu á gæði og samkeppnishæfni háskólastigins. Í það minnsta er nokkuð ljóst að hvorki virðist hafa verið áhugi til staðar né þekking til að fylgja lýðræðisáherslum eftir.

4.1.2 Borgaravitund á tímum flókinna áskorana

Ólíkt stefnumótunarskjölunum frá hinu opinbera mátti greina lýðræðislegar áherslur í stefnumótun einstakra háskóla. Þannig endurspegluðu stefnur háskólanna ekki þögn hins opinbera heldur sneru þær að þáttum sem túlka má sem lýðræðisáherslu. Til að mynda var í sumum tilfellum rætt um mikilvægi þess að hlúa að borgaravitund nemenda á tímum flókinna samfélagslegra og hnattrænna áskorana. Háskóli Íslands (2016) lagði í stefnu sinni áherslu á að vera ábyrgur þátttakandi í samfélagi sem stuðlar að jafnrétti og sjálfbærni, og í stefnu Háskólans í Reykjavík (2011) er tekið fram að rannsóknir eigi að grundvallast á heilindum og virðingu fyrir heildarhagsmunum samfélagsins. Þó voru dæmi um togstreitu í orðræðunni um ábyrga borgara á tímum flókinna áskorana.

Í ávarpi rektors Háskólans á Akureyri í stefnu skólans (Háskólinn á Akureyri e.d., 5) telur hann að háskólarnir séu „sú stoð sem samfélagið treystir til að öðlast skilning á og finna lausnir á þeim vandamálum sem heimurinn stendur frammi fyrir“. Vísað er til samfélagslegrar ábyrgðar háskólans víðar í stefnunni, til dæmis með áherslu á gagnrýna hugsun og vönduð vinnubrögð meðal nemenda. Einn fjögurra hornsteina í stefnunni er raunar samfélagsleg ábyrgð, sem felur í sér að við skólann sé stunduð „ábyrg vísindaleg afstaða gagnvart stærstu áskorunum heimsins á hverjum tíma“ (Háskólinn á Akureyri e.d., 14).

Á sama tíma og stefna Háskólans á Akureyri leggur áherslu á samfélagslega ábyrgð og áskoranir samtímans og framtíðarinnar kemur fram sú sýn að tækifæri séu fólgin í þeim miklu samfélagsbreytingum sem nú eiga sér stað, meðal annars breytingum á loftslagi á Norðurlöðum. Í ávarpi rektors segir að „þær breytingar og áhrif þeirra [verði] að taka alvarlega“ – en jafnframt að kenna megi nemendum að „nýta breytingar sem tækifæri . . .“. Síðar í ávarpi rektors segir að í stefnunni sé fólgnar aðgerðir sem geri skólanum kleift

að sinna „því hlutverki að styrkja íslenskt samfélag svo það megi takast á við þær miklu breytingar sem framundan eru næsta aldarfjórðunginn“ (Háskólinn á Akureyri e.d., 5). Meðan stefnan dregur fram áherslu á ábyrgð og hlutverk stofnunarinnar í lýðræðissamfélagi, og setur hana í samhengi við stærstu áskoranir heimsins, kemur einnig fram staðbundin áhersla á að nýta tækifærin í þessum áskorunum til að styrkja íslenskt samfélag. Það er andstætt því hlutverki háskóla sem Nussbaum (2002) hefur lagt ríka áherslu á. Hún telur hlutverk háskóla í því að hlúa að borgaravitund og mennsku á tímum menningarlegs margbreytileika og hnattvæðingar afar mikilvægt og þar beri að horfa lengra en til eigin landamæra.

Stefna Listaháskóla Íslands (2019) sker sig nokkuð úr þar sem hugtakið lýðræði er markvisst notað í samspili við markmið skólans og dæmi tekin sem gefa til kynna merkingu þess og hvernig megi nýta listir þvert á „mæri menningarheima, tungu og tíma“ til að sameina, umbylta og þróa. (Listaháskóli Íslands 2019, 3). Í stefnunni kemur meðal annars eftirfarandi fram: „Listaháskólinn á í opnu og virku samtali við samtímann. Sem málsvári hugrekki og frumkvæðis er skólinn hreyfiafl í samfélaginu. Hann sýnir faglega og samfélagslega ábyrgð með uppbyggilegri og gagnrýnni sýn á ríkjandi gildismat“ (Listaháskóli Íslands 2019, 10). Hér er ekki einungis rætt um samtal við samtímann heldur líka um samfélagslegt hlutverk, ekki síst hvað varðar gagnrýna hugsun og sköpunargáfu á tímum erfiðra áskorana. Þannig endurspeglar stefna skólans gagnrýnið og „truflandi“ hlutverk gagnvart ríkjandi orðræðu og gildismati. Stefnan felur jafnframt í sér áherslu á samtal nemenda og starfsfólks þegar kemur að lýðræðislegri ákvarðanatöku innan stofnunarinnar og sömuleiðis að nemendur þroski með sér gagnrýna hugsun í virku samtali og námssamfélagi.

4.1.3 Hlutverk sérfræðinga og samtali við samfélagið

Færð hafa verið rök fyrir því að þróun norræna og íslenskra háskóla (og fleiri) hafi skírskotun til hugmynda sem kenndar eru við Humboldt (Trausti Þorsteinsson o.fl. 2012). Þær hugmyndir byggja á þeirri sýn að samfélagið þurfi á óháðri stofnun að halda þar sem áhersla er lögð á sköpun þekkingar og skilnings. Þannig er eitt hlutverk háskóla að sinna rannsóknum samhliða kennslu (Gallagher 2018; Jón Torfi Jónasson 2008). Hlutverk háskóla í öflun þekkingar og skilnings er talið samofid lýðræðislegu hlutverki þeirra, það er að stuðla að miðlun þekkingar og upplýstri umræðu í samfélaginu (Gallagher 2018; White 2017). Þessar hugmyndir um hlutverk háskóla endurspeglast í lögum um háskóla nr. 63/2006, þar sem kemur fram að hlutverk háskóla sé „að stuðla að sköpun og miðlun þekkingar og færni til nemenda og samfélagsins alls“. Þessar hugmyndir má sjá í stefnum skólanna, en þó má segja að fyrrgreindar hugmyndir um hlutverk háskóla hvað varðar samspil þekkingaröflunar og miðlunar komi hvað skýrast fram í stefnu Háskóla Íslands (2016, 14). Ólíkt stefnu annarra háskóla dregur Háskóli Íslands fram hlutverk sitt sem handhafi sérfræðiþekkingar sem nýtist við „stefnumarkandi ákvarðanir“, en eitt af markmiðum skólans er að beita fjölbreyttum aðferðum „til að sérfræðiþekking Háskólans nýtist við ákvarðanir sem varða stefnumörkun, samkeppnishæfni og farsæld samfélagsins“.

Áhersla á hlutverk háskólastofnana í miðlun þekkingar til almennings er formgerð í opinberum stefnuskjölum. Í reglum um viðurkenningu háskóla (nr. 1067/2006) kemur fram að meta eigi miðlun þekkingar og tengsl við samfélagið. Sömuleiðis kemur fram í gæðahandbókinni (QB 2017) að gæðarannsóknir (e. high quality research), sem ætlað er að styðja við staðbundið hagkerfi, innviði og samfélag, þurfi að kynna á íslensku til að þær hafi tilætluð áhrif (e. impact). Stigamatskerfi opinberra háskóla hafa einnig stýrandi áhrif, en í stefnu Háskólans á Akureyri (e.d.) kemur nokkuð skýrt fram að skólinn vilji vera í tengslum við nærsamfélag sitt í gegnum samtál við almenning, atvinnulíf og opinberar stofnanir og að starfsfólk sé hvatt til þátttöku í opinberri umræðu. Settir eru upp sérstakir mælikvarðar fyrir þennan þátt stefnunnar, í tengslum við stigamatskerfi skólans. Í ársskýrslu skólans er þessi þáttur einnig nokkuð umfangsmikill (Háskólinn á Akureyri 2017) og í ársskýrslum annarra háskóla eru einnig dregin fram dæmi um innlegg í samfélagsumræðu og gagnrýni, til dæmis um sjálfbærni, sóun (Listaháskóli Íslands 2017) og símenntun (Landbúnaðarháskóli Íslands 2017; Reykjavík University 2017). Jón Ólafsson (2011) hefur bent á að gera þurfi greinarmun á raunverulegi þátttöku í samfélagslegri umræðu og miðlun þekkingar. Út frá orðum hans má ætla að hugmyndin um „samtal“, sem birtist til dæmis í fyrrgreindum stefnuskjölum, eigi frekar við um miðlun þekkingar en raunverulegt samtál.

Í orðræðunni um þekkingarsköpun og samtál við samfélagið sem hér birtist er fyrst og fremst litið á þekkingu sem dýrmæta vöru fremur en afurð gagnrýnnar hugsunar og samfélagsrýni háskólafélks og innlegg til að viðhalda heilbrigðu lýðræði. Þekkingunni er fyrst og fremst ætlað að stuðla að framþróun, nýsköpun og hagvexti. Í þessu sambandi hefur Irma Erlingsdóttir (2011, 12) gagnrýnt það hversu bundnir háskólarnir séu „stofnunum ríkisvaldsins og tæknilegum kröfum markaðarins“. Þannig verði hlutverk háskólafélks og sérfræðinga ekki að gagnrýna ríkjandi valdakerfi og sinna andlegri vinnu og sjálfstæðri þekkingaröflun heldur að deila sérfræðiþekkingu sinni á vettvangi þekkingarhagkerfisins, á forsendum stofnanavalds. Jón Torfi Jónasson (2011, 60) hefur einnig haldið því fram að þátttaka háskólafélks í samfélagslegri umræðu ætti að vera víðtækari og virkari, og að það sé „í anda akademískrar hefðar að sýna fram á veikleika eða annmarka þeirra hugmynda sem eru ráðandi hverju sinni“. Af þessu má ráða að mikilvægt sé að vera á verði gagnvart hagsmunatogstreitunni sem felst í orðræðunni um hlutverk sérfræðinga í að styðja við stofnanir og valdhafa; togstreitu sem kristallast meðal annars í umræðu um hlutverk háskóla til að styðja atvinnulíf, hagkerfi, innviði og samfélag.

4.1.4 *Aðkoma nemenda að ákvörðunum*

Í lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 er rætt um aðkomu nemenda að ákvörðunum í gegnum háskólaráð, háskólafund, skólaráð og skólafund. Þar kemur til dæmis fram að háskólaráð skuli setja reglur um réttindi og skyldur nemenda en aðeins eftir að hafa fengið umsögn frá heildarsamtökum nemenda innan viðkomandi skóla. Skólafundur er samráðsvettvangur um innri málefni skóla og nemendur eiga að taka þátt á þeim vettvangi. Í lögum um háskóla nr. 63/2006 er þátttaka nemenda í ytra og innra mati og gæðastarfi jafnframt tilgreind. Þannig setja lögín ákveðinn ramma um þátttöku nemenda

Þegar kemur að mati og ákvörðunum á háskólastiginu. Flestar leiðanna virðast byggjast á hefðbundnu fulltrúalýðræði, en í ársskýrslum skólanna er gjarnan greint frá þátttöku nemenda og nemendafélaga í nefndum og ráðum (Háskólinn á Akureyri 2017; Háskólinn á Bifröst 2018; Reykjavík University 2017), í samræmi við þessar áherslur í lögum.

Handbók Gæðaráðs endurspeglar svoltið aðrar hugmyndir hvað varðar aðkomu nemenda að ákvörðunum innan háskólastigsins. Ólíkt öðrum stefnumótunarskjölum er talað um nemendamíðun (e. student-centered) og að nemendur eigi í auknum mæli að vera með í ráðum, enda eigi þeir að vera samstarfsaðilar (e. partners) í lærdómsferlinu. Þannig er sérstaklega dregið fram að mikilvægt sé að fela nemendum virkt hlutverk í gæðafærlum skólanna (QB 2017). Segja má að aðkoma nemenda að innra starfi og þátttaka þeirra í mati og gæðafærlum sé miðlæg áhersla í gæðahandbókinni – og hafi raunar verið það strax í fyrri útgáfu hennar (QB 2011). Þær áherslur eru þó ekki settar í samhengi við lýðræðislega reynslu nemenda eða ábyrgð heldur mikilvægi jákvæðrar reynslu nemenda af námi sínu. Því má ætla að hér sé um að ræða svokallaða viðskiptavinavæðingu (e. customization) menntunar, sem fræðimenn hafa ítrekað tengt við gæðafærla háskólanna, meðal annars í kjölfar Bolognainnleiðingarinnar. Viðskiptavinavæðingin felur í sér að litíð er á nemendur háskólanna sem neytendur og því er allt kapp lagt á að upplifun þeirra sé jákvæð og að þeir beri námi sínu og viðkomandi skóla gott vitni (Naidoo, Shankar & Veer 2011; Page 2019; Wihlborg 2019). Í þessu samhengi má benda á að í stefnu Háskólans á Akureyri er tilgreint eitt markmið sem tengist nemendum beint og snýr það að ánægju þeirra með námið í skólanum. Fyrir það eru sett mælanleg viðmið, þar sem meðal annars er stefnt að því að yfir 90% nemenda á 2. ári við skólann séu ánægð með námið (Háskólinn á Akureyri e.d.). Sá þáttur í stefnunni er mun tengdari viðskiptavinavæðingu háskólamenntunar en lýðræðislegri aðkomu nemenda.

Þegar stefnuskjöl einstakra háskóla eru skoðuð er að mestu þögn um aðkomu nemenda og þátttöku þeirra. Stefna Listaháskóla Íslands sker sig úr en þar segir meðal annars „[á]hersla er lögð á lýðræðislega aðkomu nemenda að þróun og mótun náms“ (Listaháskóli Íslands 2019, 5). Ennfremur er tilgreint að gæðastefna og gæðakerfi verði innleitt með lýðræðislegri aðkomu starfsfólks og nemenda. Þarna eru ferlarnir sem lýst er í gæðahandbókinni beinlínis tengdir við lýðræðislega aðkomu nemenda.

Þegar ársskýrslur einstakra háskóla eru skoðaðar er þátttaka nemenda helst dregin fram sem þátttaka í kynningarstarfi, meðal annars fyrir framhaldsskólanema (Háskólinn á Akureyri 2017; Háskólinn á Bifröst 2018), eða sem upplýsingaveita til að tryggja aukinn árangur (e. effectiveness) í þjónustu við þá (Reykjavík University 2017). Bæði stefna og ársskýrslur endurspeglar þátttöku nemenda í kynningarstarfi, þar sem myndir af iðnum og glæðbeittum nemendum eru gjarnan í forgrunni. Meðan þátttaka nemenda í ákvarðanatöku á háskólastiginu hefur verið formgerð í stefnumótun háskóla á alþjóðavísu undanfarna áratugi, ekki síst í tengslum við innleiðingu gæðakerfa, hafa rannsakendur gagnrýnt það að nemendur taki ekki þátt í raunverulegri ákvarðanatöku heldur séu notaðir sem upplýsingaveita til að stuðla að öflugri markaðssetningu og skilvirkni. Þannig sé þessum ferlum í raun ekki ætlað að styðja við lýðræðislega þátttöku nemenda (Mockler & Groundwater-Smith 2015; Taylor & Robinson 2009). Ársskýrslur og stefnur

háskólanna endurspeglar þetta þar sem það hlutverk sem nemendum er gjarnan ætlað, og skólarnir telja þess virði að draga fram í ársskýrslum og stefnumótun, er hlutverk nemenda sem andlit skólanna og kynningarfulltrúar.

4.2 Aðgengismótsögnin

Grundvallarverkefni lýðræðisþjóðfélaga er að mennta borgara sína sem best og er háskólastigið mikilvægur hluti þess lýðræðisferlis. Því skiptir miklu að jafnræði ríki þegar kemur að aðgengi nemenda að menntastofnunum. Ýmsir fræðimenn hafa varpað ljósi á kerfislægar hindranir sem takmarka aðgengi einstakra hópa að háskólum þrátt fyrir fjölgun nemenda og tilraunir til að brjóta þær hindranir niður, meðal annars í nafni lýðræðis (t.d. Reay 2016; Weis, Cipollone & Jenkins 2014). Í umræðu um íslenska háskólakerfið hefur verið rætt um leiðir til að opna dyr háskólanna fyrir margbreytilegri nemendahópi. Til dæmis kemur fram í lögum um opinbera háskóla að háskólaráð geti sett fram viðmið um lækkun skrásetningargjalds til tekjulítilla stúdenta sem búa við örorku eða fötlun (Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008, 24. grein). Í lögum um háskóla nr. 63/2006 koma einnig fram lagagreinar sem eiga að tryggja aðgengi og stuðning við nemendur með fötlun og sértaka námsörðugleika. Þessar lagagreinar eru viðbætur frá árinu 2012 (greinar 12 og 13). Þá er háskólum heimilt að bjóða upp á aðfararnám fyrir þá sem ekki uppfylla inntökuskilyrði í háskóla (Lög um háskóla nr. 63/2006). Handbók gæðaráðs (QB 2017) dregur jafnframt fram ýmsar mismunabreytur sem taka þarf tillit til þegar kemur að gæðum og námsreynslu nemenda, svo sem líkamlega og andlega heilsu, kynferði, kynhneigð, litarhátt, uppruna, trú, búsetu eða fjárhagslega stöðu. Eins og Hazelkorn og Gibson (2018) hafa bent á er umræðan um vandamál og úrlausnarefni tengd aðgengi nemenda afhjúpanði fyrir það hversu útilokandi háskólakerfið er.

Þessar áherslur í lögum og handbók gæðaráðs endurspeglast að einhverju leyti í stefnum háskólanna. Þannig segir í stefnu Háskóla Íslands (2016, 16) að greina eigi samsetningu nemendahópsins og grípa til aðgerða ef „kerfislægar hindranir eru fyrir hendi eða þörf er á sérstökum stuðningi við einstaka hópa“. Í stefnu Listaháskóla Íslands (2019, 11) kemur fram að lögd sé „áhersla á bætt aðgengi að Listaháskólanum og að það verði óháð þáttum sem greinir fólk að“. Málefni innflytjenda koma sérstaklega fram í stefnum Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri, en Háskóli Íslands setur fram markmið um að koma upp formlegum ferlum og markvissri kynningu á því hvernig innflytjendur geti nýtt háskólamenntun sína á Íslandi (Háskóli Íslands 2016) og Háskólinn á Akureyri (e.d.) stefnir á að bjóða upp á nám sem höfðar til breiðari hóps nemenda. Þar er sérstaklega tilgreint nám í íslensku sem öðru tungumáli. Tveir háskólar bjóða sérstaklega upp á aðfararnám fyrir þá nemendur sem ekki uppfylla kröfur um nauðsynlegan undirbúning fyrir háskólanám (Háskólinn á Bifröst 2018; Reykjavík University 2017).

Þegar fjármálastefna og fjármálaáætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins (2016) er skoðuð kveður við nokkuð annan tón. Í stað áherslu á opnari háskóla er umræðan um árangur í forgrunni og varað er við aukningu á umfangi háskólakerfisins. Koma á í veg fyrir hvata sem miða að því að fjölga nemendum og auka í staðinn áherslu á gæði (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016). Skýrslan *Háskólar og vísindi á Íslandi* (Mennta-

og menningarmálaráðuneytið 2015) endurspeglar svipaða orðræðu. Þar er reiknilíkan háskóla gagnrýnt fyrir að fela í sér hvata til fjölgunar nemenda til að auka tekjur og það komi niður á gæðum kennslunnar. Röksemdir með nýju reiknilíkani, sem þá var í þróun, voru því meðal annars þær að það veiti rekstraraðhald og stuðli að skilvirkni. Aukið aðgengi fjarnema að námi getur líka ógnað gæðum námsins, samkvæmt skýrslunni. Fyrir í skýrslunni er þó rætt um fjarnám sem mikilvægan lið í því að auka aðgengi nemenda að háskólanámi. Þar segir, „[m]eð tilkomu þekkingarsetra og auknu framboði háskólanna á fjarnámi hafa möguleikar landsmanna til að leggja stund á háskólanám óháð búsetu aukist“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015, 69).

Nokkrar leiðir eru nefndar í skjölunum til að takmarka aðgengi nemenda, í nafni skilvirkni. Þrátt fyrir að Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) hafi löngum haft það hlutverk að tryggja nemendum tækifæri til náms óháð efnahag (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016) er jafnframt lagt til að lögum um LÍN verði breytt þannig að þau feli í sér hvata fyrir nemendur til að uppfylla lágmarkskröfur um námsframvindu. Einnig á að stuðla að upplýstara námsvali nemenda. Svipaðar hugmyndir eru dregnar fram í skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins um háskóla og vísindi. Þar er rætt um skort á skilvirkni og mikið brotthvarf nemenda úr Háskóla Íslands sem „sóun á fjármunum Háskólans“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015, 20). Þar eru dregnar fram eldri tillögur þar sem lagt er til að takmarka rétt einstaklinga til námslána við tiltekinn aldur og að miða heildarskuldsetningu við ætlaða endurgreiðslumöguleika fyrir 60 ára aldur. Beinlínis er mælt með því að beita þurfi virkari fjöldastjórnun í háskólana og taka þar meðal annars mið af þörf samfélagsins fyrir mismunandi menntun. Í því samhengi er mikilvægt að spyrja hvort stjórnvöld líti á háskóla fyrst og fremst sem stofun til að þjóna atvinnulífínu (sjá White 2013). Jafnframt er talað um að skoða þurfi upptöku skólagjalda í meira mæli (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015). Í ársskýrslu Háskólans á Akureyri (2017) koma fram viðbrögð við áherslu yfirvalda á fjöldatakmörkanir og kallað er eftir skýrari stefnu stjórnvalda þar að lútandi.

Bacchi (2009) hefur farið áhugaverða leið við greiningu á stefnumótunarskjölum þar sem útgangspunkturinn er spurningin „hvert er vandamálið?“ (e. what is the problem represented to be?). Samkvæmt þeim hugmyndum má draga fram vanda sem stjórnvöld vilja bregðast við út frá stefnumótunartillögum. Út frá fyrrgreindum stefnumótunarskjölum má skilja að einn helsti vandi kerfisins sé að aðgengi sé of gott, nemendur séu of margir, fari ekki nógu hratt í gegnum kerfið og velji ekki rétt nám miðað við getu þeirra eða þarfir samfélagsins. Þessi orðræða endurspeglar einnig þá hugmynd að lánasjóðskerfið sé of opið og að of margir taki námslán án þess að ljúka námi eða hafa möguleika á að greiða það til baka að fullu. Fræðimenn hafa lengi talað fyrir því að sanngjarnt aðgengi að menntun sé mikilvægt til að heilbriggt lýðræði þrífist (Blessinger & Anchan 2015; Dewey 1916; Whitty 2012). Jafnframt hefur verið bent á að einsleitni nemenda í háskólum sé ógn við lýðræði, þar sem nemendur af ólíkum uppruna og úr ólíkum lögum samfélagsins ættu að vera saman í námssamfélagi til að efla skilning milli hópa og brjóta niður félagslega aðgreiningu (Reay 2016). Þó eru einsleitir hópar nemenda, meðal annars með tilliti til aldurs, bakgrunns og búsetu, ríkjandi í námi í virtustu

háskólunum á Norðurlöndunum (Isopahkala-Bouret o.fl. 2018). Weis og félagar (2014) hafa bent á svipaða þróun í Bandaríkjunum og Bretlandi, þar sem háskólakerfið er mjög lagskipt þrátt fyrir opnara aðgengi en áður og fjölgun nemenda. Þannig er erfiðara og erfiðara að tryggja sér aðgengi í þeim skólum sem þykja bestir.

Rannsóknir hafa sýnt að félagslegur og menningarlegur bakgrunnur nemenda hefur áhrif á tækifæri, námsval og námsgengi þeirra (Francis, Mills & Lupton 2017; Reay 2016, 2018). Í íslensku samhengi má nefna rannsókn Magnúsar Þórs Torfasonar og Margrétar Sigrúnar Sigurðardóttur (2017), sem sýndi meðal annars fram á mikilvægi tengslanets háskólanema þegar kemur að einkunnum og brotthvarfi. Þegar rætt er um aðgangstakmarkanir er hugmyndin um verðleikaræði (e. meritocracy) áberandi, það er að segja að allir nemendur hafi sömu möguleika svo lengi sem þeir leggi sig fram, þó fræðimenn hafi ítrekað gagnrýnt þær hugmyndir (Ball 2013; Brown o.fl. 2008; Mijs 2016). Því ganga hugmyndir á borð við aðgangstakmarkanir, skólagjöld og skilyrðingu námslána gegn lýðræðislegu hlutverki háskólanna.

4.3 Þrástefin gæði og samkeppnishæfni

Orðræðan um gæði og samkeppnishæfni í alþjóðlegu samhengi var ríkjandi í opinberu stefnumótunarskjölunum sem voru til greiningar. Í lögum um háskóla (nr. 63/2006) kemur fram að háskóli sé miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi. Í því tilliti er dregið fram að mikilvægt sé að tryggja samkeppnishæfni háskóla á alþjóðavettvangi, meðal annars með því að hafa eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna. Umræðan um gæði kennslu og rannsókna er miðlæg í reglum um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum (nr. 321/2009), skýrslu um opinber fjármál (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2015) og í gæðahandbókinni (QB 2017). Þó segja megi að gæði sé endurtekið þrástef í þessum skjölum er ekki tilgreint hvað felst í gæðakennslu og gæðarannsóknum.

Orðið gæði er notað í ýmsu samhengi í stefnum háskólanna, annað hvort eitt og sér eða sem forskeyti. Orð eins og gæðavitund, gæðakennsla, gæðanám (Háskólinn á Hólum 2016) og gæðamenning (Háskóli Íslands 2016) koma þannig oft fyrir. Í stefnu Háskóla Íslands kemur orðið „gæði“ fyrir alls 20 sinnum, eitt og sér eða sem forskeyti, á þeim 10 blaðsíðum sem innihalda einhvern texta. Til samanburðar má nefna að orðið lýðræði kemur fyrir einu sinni í stefnu skólans. Orðræðan um gæði er einnig fyrirferðarmikil í ársskýrslum einstakra skóla (Háskólinn á Bifröst 2018; Háskólinn á Hólum 2017; Reykjavík University 2017). Til dæmis segir í stefnu Háskóla Íslands (2016, 3) að aukin áhersla sé á „gæði menntunar og öflugt vísindastarf til að tryggja samkeppnishæfni þjóða, hagsæld og lífsgæði til framtíðar“. Hugtakið gæði er ekki skilgreint og ekki er augljóst við hvað er átt en orðræðan um gæði rímar við niðurstöður Ingólfs Ásgeirs Jóhannessonar (2013) sem segir að þegar rætt er um gæðarannsóknir í stefnumótunarskjölum sé átt við rannsóknir sem eru gagnlegar fyrir fyrirtæki og atvinnulífið.

Samkeppni er einnig þrástef í gögnunum, bæði þau sem eru útgefin af stjórnvöldum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2015; Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015) og í stefnum einstakra háskóla (t.d. Háskólinn í Reykjavík 2011; Háskóli Íslands 2016). Hug-

myndin um samkeppni er sett í samhengi við alþjóðlega samkeppnishæfni þegar kemur að mannaúði, stúdendum, gæðum rannsókna og prófgráða, hagsæld og lífsgæðum, svo dæmi séu tekin. Þessar áherslur eru áberandi í stefnum flestra skólanna, þó þær birtist á mismunandi hátt.

Þrástefið gæði og samkeppni fléttast saman við umræðu um afkomu, árangur og skilvirkni. Þau hugtök eru miðlæg í skýrslunni *Háskólar og vísindi á Íslandi* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015). Skýrslan var gefin út í kjölfar þess að menntamálaráðherra ákvað haustið 2014 að hafin yrði vinna við gerð heildstæðrar stefnu til fimm ára fyrir málefna svið háskóla og vísindastarfsemi. Markmið stefnumótunarinnar var að „auka skilvirkni, samþættingu, árangur og gæði í rannsóknum og kennslu á háskólastigi“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015, 11). Ljóst er af skýrslunni að stefnan tekur mið af og er lögð fram í ákveðnu samhengi, það er að segja, hún er beintengd ákvörðunum um fjárveitingar og breytingum á verklagi við fjárlagagerð. Sérstaklega er tekið fram að áhersla sé á aukinn aga við framkvæmd fjárlaga. Skýrslan er einnig svar við lélegri útkomu samkvæmt kvörðum OECD um framkvæmd fjárlaga en við því skyldi meðal annars bregðast með því að innleiða alþjóðlega reikniskilastaðla.

Sem dæmi um aðgerðir í þágu skilvirkni, sem ræddar eru í skýrslunni um háskóla og vísindi á Íslandi, er að fjármögnun til rannsókna sé árangurstengd og að þróa skuli kerfi til að hafa eftirlit með slíkum árangursmælingum. Einnig er lögð áhersla á að skólar sæki fé víðar en í gegnum fjárlög eða rannsóknastyrki, til dæmis með samstarfi við einkafyrirtæki (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015). Annar liður í aukinni skilvirkni er að fækka en um leið hækka rannsóknarstyrki frá Rannís. Einnig er lagt til að sameina háskólastofnanir og þróa samræmt rekstrarform og eitt fjármögnunarlíkan fyrir alla háskóla. Jafnframt er lagt til að kanna möguleika á því að tengja fjármögnun við gæði náms. Lögð er áhersla á að opinbert fjármagn til rannsóknarstarfs verði nýtt með skilvirkari hætti, þannig að rannsóknir skili sér betur í nýsköpunar- og atvinnutækifærum. Þrástefið skilvirkni birtist einnig með skýrum hætti í skýrslunni *Opinber fjármál*, ekki síst þegar kemur að samkeppnissjóðum. Þar segir meðal annars: „Samkeppnissjóðir eru þannig tæki til að beina opinberri fjárfestingu að verkefnum sem líkleg eru til að skila afburðaárangri“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2016, 114). Jón Torfi Jónasson (2011) hefur bent á mikilvægi þess að samkeppnissjóðir lúti einhverskonar samfélagslegri umgjörð sem myndi ramma um efnislega forgangsriðun styrkveitinga. Þannig mætti hugsa sér að í stað þess að úthlutun úr samkeppnissjóðum sé einungis tengd við þætti eins og skilvirkni og hagvöxt séu heildarhagsmunir samfélagsins einnig hafðir í huga. Ekki er að sjá að umræðan í skjölunum um árangurstengingu rannsóknarfjár rúmi slíkar hugmyndir.

Í samhengi við kröfur um skilvirkni og virka samkeppni innan og milli háskóla má einnig nefna ólíkar aðstæður íslensku háskólanna sjö. Þeir eru ólíkir að stærð og uppbyggingu, saga þeirra er mismunandi, staðsetning og námsframboð sömuleiðis. Connell (2019) hefur bent á óréttlætið sem felst í því að allir háskólar, óháð til dæmis yfirbyggingu, stærð og sögu, eigi að keppa innan sama samkeppnisumhverfis. Útlit, framsetning og umgjörð þeirra ársskýrslna og stefnuskjala sem þessi greining nær til gefur vísbendingar um talsverðan aðstöðumun.

Í stefnuskjölunum er ekki rætt um hvernig vísindi og rannsóknir í háskólunum tengist samfélagsvitund, upplýstri umræðu eða lýðræðislegu hlutverki. Ekki er heldur rætt hvað átt er við með árangri en orðræðan endurspeglar þá sýn að verkefni sem skila árangri þjóni hagkerfinu og sýni fram á samkeppnishæfni landsins þegar kemur að framleiðslu þekkingar. Fræðimenn hafa bent á að áhersla á gæði og skilvirkni háskólastarfs komi meðal annars fram vegna kröfu um ábyrga ráðstöfun á almannafé (Hazelkorn & Gibson 2018; White 2017). Í því samhengi hefur White (2017) bent á að krafan um árangur og ábyrgð geti verið hluti af því að veita háskólum eðlilegt aðhald, en mælikvarðanir séu til þess fallnir að grafa undan gagnrýnu og lýðræðislegu hlutverki háskólastofnana.

5. Samantekt og lokaorð

Í greininni hefur verið leitast við að varpa ljósi á orðræðu um lýðræðislegt hlutverk íslenskra háskóla með því að beina sjónum að opinberum stefnuskjölum um háskóla og kanna hvort og þá hvernig þau endurspeglar lýðræðislegt hlutverk háskóla, og hvernig þeim er ætlað að búa nemendur undir ábyrga þátttöku í lýðræðissamfélagi.

Niðurstöðurnar sýna að þögn ríkir í lykilskjölum hins opinbera um hvort tveggja, lýðræðislegt hlutverk háskóla og í hverju undirbúningur undir ábyrga þátttöku í lýðræðissamfélagi felst. Aftur á móti má í stefnum einstakra háskóla greina lýðræðislegar áherslur þar sem athyglinni er meðal annars beint að því að hlúa að borgaravitund nemenda í ljósi flókinna samfélagslegra og hnattrænna áskorana. Þegar rýnt er í hvaða hugmyndir um háskólafólk birtast í opinberum stefnuskjölum og skjölum háskólanna sjálfra má greina orðræðu þar sem áhersla er á þekkingarsköpun sem mikilvægt innlegg til framþróunar, nýsköpunar og hagvaxtar fremur en að þekkingin sé rædd sem afurð gagnrýnnar hugsunar og nauðsynlegur þáttur í iðkun heilbrigðs lýðræðis. Niðurstöður greiningar sýna að mótsagna gætir hvað varðar aðgengi nemenda að háskólanámi. Þannig má greina, bæði í stefnuskjölum háskólanna og ýmsum skjölum hins opinbera, áherslu á leiðir til að auctvelda aðgengi og tryggja sem best jafnrétti til háskólanáms en í öðrum skjölum á vegum stjórnvalda er athyglinni frekar beint að leiðum til að takmarka aðgengi nemenda. Orðræðan um gæði og samkeppnishæfni reyndist vera þrástef í stefnumótunarskjölunum, bæði háskólanna sjálfra og skjölum stjórnvalda.

Þrátt fyrir að lýðræðislegt hlutverk háskóla hafi verið rammað skýrar inn en áður með viðbót við lög um háskóla árið 2012 er ekki að sjá að þær áherslur komi fram í stefnuskjölunum sem hér voru til greiningar. Þögnin um lýðræðislegt hlutverk háskóla, sem fléttast saman við þrástefið um samkeppnishæfni og skilvirkni, gefur tilefni til að ætla að lýðræðishlutverkið sé ekki sérstaklega ígrundað eða tekið alvarlega í stefnumótun stjórnvalda. Slík niðurstaða þarf ekki að fela í sér að þeir sem starfa innan háskólanna telji þá ekki hafa mikilvægu lýðræðislegu hlutverki að gegna, meðal annars hvað varðar þróun og viðgang gagnrýnnar hugsunar, svo lengi sem rými er fyrir togstreitu, gagnrýni og ágreining. Átök og lifandi umræða er grundvöllur lýðræðislegs hlutverks háskóla og lýðræðislegu hlutverki háskóla er fyrst ógnað ef þá áherslu vantar. Niðurstöður þessarar greiningar benda til þess að full ástæða sé til að gagnrýna stefnuleysi stjórnvalda þegar kemur að tilgangi háskólamenntunar og lýðræðislegu hlutverki háskóla.

Þakkir

Rannsóknin var styrkt af Rannís og er hluti af stærra rannsóknarverkefni um lýðræðislegt hlutverk háskóla. Við þökkum félögum okkar í rannsóknarhópnum fyrir ábendingar við frumdrög greinarinnar. Jón Torfi Jónasson, professor emeritus við Menntavísindasvið Háskóla Íslands, fær bestu þakkir fyrir gagnlegar athugasemdir.

Heimildir

- Anna Ólafsdóttir og Jón Torfi Jónasson (2017). „Quality assurance in a small HE system. Is the Icelandic system in some ways special?“, í S. Georgios, K.M. Joshi og S. Paivandi (ritstj.), *Quality assurance in higher education: A global perspective* (bls. 203–226). Delhi: Studera.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Malaysia: Pearson.
- Ball, S.J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press
- Ball, S.J. (2009). „New voices, new knowledges and the new politics of education research: the gathering of a perfect storm“, *European Educational Research Journal* 9(2), 124–137.
- Ball, S.J. (2012). *Global education inc. New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.
- Ball, S.J. (2013). *The education debate* (2. útg.). Bristol: The Policy Press.
- Beach, D. og Puaca, G. (2014). „Changing higher education by converging policy-packages: education choices and student identities“, *European Journal of Higher Education* 4(1), 67–79.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013). „„Að tryggja framboð og fjölbreytileika“. Nýfrjálshyggi í nýlegum stefnuskjólum um námsgagnagerð“, *Uppeldi og menntun* 22, 55–76.
- Biesta, G. o.fl. (2009). „What is the public role of the university? A proposal for a public research agenda“, *European Educational Research Journal* 8(2), 249–254.
- Blessinger, P. og Anchan, J.P. (ritstj.). (2015). *Democratizing higher education. International comparative perspectives*. New York: Routledge.
- Bologna declaration (1999). *Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on 19 June 1999*. The European Higher Education Area. Sótt af http://www.magna-charta.org/resources/files/BOLOGNA_DECLARATION.pdf
- Bologna Process (2012, 27. apríl). *Statement of the Third Bologna Policy Forum, Bucharest*. Sótt af http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/63/8/Bucharest_BPF_Statement_610638.pdf
- Brown, P., Lauder H. og Ashton, D. (2008). „Education, globalization and the future of the knowledge economy“, *European Educational Research Journal* 7(2), 131–156. doi:<http://dx.doi.org/10.2304/ceerj.2008.7.2.131>
- Connell, R. (2019). *The good university. What universities actually do and why it's time for radical change*. London: ZED.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education. An introduction to the philosophy of education*. New York: The free press.
- Englund, T. (2002). „Higher education, democracy and citizenship – The democratic potential of the university?“, *Studies in Philosophy and Education* 21(4), 281–287. doi:10.1023/A:1019840006193
- Evans, B.J., Marsicano, C.R. og Lennartz, C.J. (2019). „Cracks in the bedrock of American democracy: Differences in civic engagement across institutions of higher education“, *Educational Researcher* 48(1), 31–44. doi:<https://doi.org/10.3102/0013189X18809053>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2016). *Opinber fjármál 2017–2021. Fjármálastefna og fjármálaáætlun*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/opinber-fjarmal-2017-2021.pdf>
- Francis, B., Mills, M. og Lupton, R. (2017). „Towards social justice in education: contradictions and dilemmas“, *Journal of Education Policy* 32(4), 414–431.
- Gallagher, T. (2018). „Promoting the civic and democratic role of higher education: The next challenge

- for the EHEA?“, í A. Curaj o.fl. (ritstj.), *European higher education area. The impact of past and future policies* (bls. 335–344). Cham: Springer Open.
- Giroux, H.A. (2014). *Neoliberalism's war on higher education*. Chicago: Haymarket.
- Giroux, H.A. (2015). „Democracy in crisis, the specter of authoritarianism, and the future of higher education“, *Journal of Critical Scholarship on Higher Education and Student Affairs* 1(1), 101–113.
- Guðmundur Heiðar Frimannsson (2009). „Háskólar, kreppa og vísindi“, *Tímarit um menntarannsóknir* 6, 7–13.
- Gunnar Karlsson (ritstj.) (2011). *Aldarsaga Háskóla Íslands 1911–2011*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagstofa Íslands (2014). „Skráðir nemendur á háskóla- og doktorsstigi eftir skólum, tegund náms og kyni 2007–2014“. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal_4_haskolastig_0_hsnemendur/SKO04100.px
- Hagstofa Íslands (2018). „Nemendur ofan grunnskóla eftir skólastigi, skólum, lögheimili, kennsluformi og kyni 1997–2017“. Sótt af https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal_0_yfirlit/SKO00003.px
- Háskóli Íslands (2016). *Stefna Háskóla Íslands 2016–2021*. Reykjavík: Háskóli Íslands. Sótt af https://www.hi.is/sites/default/files/atli/pdf/kynningar/baeklingar/stefna_hi_2016-2021.pdf
- Háskólinn á Akureyri (2018). *Ársskýrsla 2017*. Sótt af https://www.unak.is/static/files/Arsskyrslur/2017_skyrsla.pdf
- Háskólinn á Akureyri (e.d.). *Stefna Háskólans á Akureyri 2018–2021*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri. Sótt af <https://www.unak.is/static/files/Haskolinn/stefnur/stefna2018-2023.pdf>
- Háskólinn á Bifröst (2018). *Ársskýrsla 2017*. Sótt af <https://www.bifrost.is/files/um-haskolann/stj/new-node/arsskyrsla-2017.pdf>
- Háskólinn á Hólum (2016). *Stefna Háskólans á Hólum 2016–2020*. Sótt af http://www.holar.is/sites/holar.is/files/images/stefna_holaskola_2016-2020_21okt.pdf
- Háskólinn á Hólum (2017). *Ársskýrsla 2017*. Sótt af http://holar.is/sites/holar.is/files/images/arsskyrsla_haskolans_a_holum_2017.pdf
- Háskólinn í Reykjavík (2011). *Stefna Háskólans í Reykjavík*. Sótt af <https://www.ru.is/skipulag/stefnur/hr/>
- Hazelkorn, E. og Gibson, A. (2018). „Public goods and public policy: what is public good, and who and what decides?“, *Higher Education* 78(2), 257–271. doi:<https://doi.org/10.1007/s10734-018-0341-3>
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2006). „Leitað að mótsögnum: Um verklag við orðræðugreiningu“, í Rannveig Traustadóttir (ritstj.), *Fötun: Hugmyndir og aðferðir á nju fræðisviði* (bls. 178–195). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2010). „The politics of historical discourse analysis: a qualitative research method“, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 31(2), 251–264.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2013). „Excellence, innovation, and academic freedom in university policy in Iceland“, *Stjórnmal & stjórnsýsla* 9(1), 79–99.
- Irma Erlingsdóttir (2011). „Af veikum mætti: Ábyrgðar- og gagnrýnishlutverk háskóla“, *Ritið* 1, 11–24. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Isopahkala-Bouret, U. o.fl. (2018). „Access and stratification in Nordic higher education. A review of cross-cutting research themes and issues“, *Education Inquiry* 9(1), 142–154.
- Jón Ólafsson (2011). „Róttækur háskóli – tvíræður háskóli“, *Ritið* 1, 25–46. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson (2008). *Inventing tomorrow's university. Who is to take the lead?* Bologna: Bononia University Press
- Jón Torfi Jónasson (2011). „Háskólar og gagnrýnin þjóðfélagsumræða“, *Ritið* 1, 47–64. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kristín Björnsdóttir (2013). „Orðræðugreining“, í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 269–280). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Landbúnaðarháskóli Íslands (2017). *Ársskýrsla 2017*. Sótt af http://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/arsskyrsla_2017_feb19.pdf

- Listaháskóli Íslands (2017). *Ársvskýrsla 2017*. Sótt af https://www.lhi.is/sites/lhi.is/files/atoms/files/vef_arsskysla2017_lhi.pdf
- Listaháskóli Íslands (2019). *Stefna LHÍ 2019-2023*. Sótt af https://www.lhi.is/sites/default/files/lhi_stefnuskra_20bls_isl_issue_.pdf
- Lög um háskóla nr. 63/2006.
- Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.
- Magnús Þór Torfason og Margrét Sigrún Sigurðardóttir (2017). „Tengslanet nemenda og brottfall úr háskólanámi“, *Netla – Vefstímarit um uppeldi og menntun*. Sótt af <http://netla.hi.is/?p=3836>
- Marginson, S. (2016). „High participation systems of higher education“, *Journal of Higher Education* 87(2), 243–270.
- Marginson, S. (2018). „Global trends in higher education financing: The United Kingdom“, *International Journal of Educational Development* 58, 26–36. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.03.008>
- Marquand, J. og Peter, S. (2018). *Democrats, authoritarians and the Bologna Process: Universities in Germany, Russia, England and Wales*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015). *Háskólar og vísindi á Íslandi 2015. Þróun og staða*. Sótt af <https://brunnur.stjr.is/mrn/utgafuskra/utgafa.nsf/RSSPage.xsp?documentId=658726651D74059700257ED6005C7322&action=openDocument>
- Mijs, J.J. (2016). „The unfulfillable promise of meritocracy: Three lessons and their implications for justice in education“, *Social Justice Research* 29(1), 14–34.
- Mockler, S. og Groundwater-Smith, S. (2015). *Engaging with student voice in research, education and community. Beyond legitimization and guardianships*. New York: Springer.
- Naidoo, R., Shankar, A. og Veer, E. (2011). „The consumerist turn in higher education: Policy aspirations and outcomes“, *Journal of Marketing Management* 27(11–12), 1142–1162. doi:10.1080/0267257X.2011.609135
- Nussbaum, M. (2002). „Education for citizenship in an era of global connection“, *Studies in Philosophy and Education* 21, 289–303.
- Nussbaum, M. (2010). *Not for profit. Why democracy needs the humanities*. Princeton: Princeton University Press.
- Ólafur Páll Jónsson (2018). „Lýðræði og borgaravitund. Hugsjón, stefna og tómarúm“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði* (bls. 213–238). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Olsen, M. og Peters, M.A. (2005). „Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism“, *Journal of Education Policy* 20(3), 313–245. doi:10.1080/02680930500108718
- Page, D. (2019). „The academic as consumed and consumer“, *Journal of Education Policy* [vefbirting]. doi:<https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1598585>
- Páll Skúlason (2008). „Menning og markaðshyggja“, *Skírnir* 182, 5–40.
- Páll Skúlason (2014). *Háskólupælingar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Quality Board for Icelandic higher education (2011). *Quality enhancement handbook for Icelandic higher education*. Reykjavík: Rannís. Sótt af http://www.rannis.is/media/gaedarad-haskola/Handbook_complete_1558767620.pdf
- Quality Board for Icelandic Higher Education (2017). *Quality enhancement handbook for Icelandic higher education* (2. útg.). Reykjavík: Rannís. Sótt af <https://en.rannis.is/media/gaedarad/Final-for-publication-14-3-2017.pdf>
- Rapley, T. (2007). *Doing conversation, discourse and document analysis*. London: SAGE.
- Reay, D. (2016). „Social class in Higher Education: Still an elephant in the room“, í J. Cote og A. Furlong (ritstj.), *Routledge handbook of the sociology of higher education* (kafli 12). New York: Routledge.
- Reay, D. (2018). „Working class educational transitions to university: The limits of success“, *European Journal of Education* 53(4), 528–540. doi:10.1111/ejed.12298
- Reglur um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum nr. 321/2009.

- Reglur um viðurkenningu háskóla á grundvelli 3. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla, nr. 1067/2006. Reykjavík University (2017). *Annual report 2017*. Sótt af <https://www.ru.is/media/hr/skjol/annual-report.hr.2017.pdf>
- Rizvi, F. og Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London: Routledge.
- Robertson, S. (2006). „The politics of constructing (a competitive) Europe(an) through internationalising higher education: Strategy, structures, subjects“, *Perspectives in Education* 24(4), 29–44.
- Sigurður Kristinnsson, Hjalti Jóhannesson og Trausti Þorsteinsson (2014). „Samfélagslegt hlutverk háskóla: Kostun í íslenskum háskólum“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 10(2), 471–496.
- Stjórnarráð Íslands (2009). *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstribreyfingarinnar – græns framboðs*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/sogulegt-efni/um-rikisstjorn/2009/05/10/Samstarfsyfirlýsing-rikisstjornar-2009/>
- Stjórnarráð Íslands (e.d.). *Háskólar*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/haskolar/>
- Sverrir Jakobsson (2011). „Háskólar. Valdastofnanir eða viðnámsafll?“, *Ritið* 1, 77–90. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Taylor, C. og Robinson, C. (2009). „Student voice: Theorising power and participation“, *Pedagogy, Culture and Society* 17(2), 161–175. doi:10.1080/14681360902934392
- Thomas, N.L. og Hartley, M. (2010). „Higher education’s democratic imperative“, *New Directions for Higher Education* 152, 99–107.
- Trausti Þorsteinsson, Sigurður Kristinnsson og Hjördís Sigursteinsdóttir (2012). „Samfélagslegt hlutverk háskóla“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 2(8), 281–302.
- Ward, S.C. (2012). *Neoliberalism and the global restructuring of knowledge and education*. New York: Routledge.
- Weis, L., Cipollone, K. og Jenkins, H. (2014). *Class warfare. Class, race, and college admissions in top-tier secondary schools*. Chicago: The University of Chicago Press.
- White, M. (2013). „Higher education and problems of citizenship formation“, *Journal of Philosophy of Education* 47(1), 112–127.
- White, M. (2017). *Towards a political theory of the university. Public reason, democracy and higher education*. London: Routledge.
- Whitty, G. (2012). „Social class and school knowledge: Revisiting the sociology and politics of the curriculum in the 21st century“, í H. Lauder, M. Young, H. Daniels, M. Balarin, og J. Lowe (ritstj.), *Educating for the knowledge economy?* (bls. 212–238). London: Routledge.
- Wihlborg, M. (2019). „Critical viewpoints on the Bologna Process in Europe: Can we do otherwise?“, *European Educational Research Journal* 18(2), 135–157.